



DIFERENÇAS E CONVERGÊNCIAS DOS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA ARGENTINA, BRASIL E URUGUAI: UMA PERSPECTIVA COMPARADA.

TERESINHA RODRIGUES DE OLIVEIRA

RESUMO

Trata-se da importância atribuída à avaliação da educação superior e da forma que ela se inscreve nos processos de melhoria da qualidade nesse nível de ensino. A delimitação do tema explicita-se no exame de traços comuns às concepções, à evolução dos processos e procedimentos adotados na avaliação da educação superior na Argentina, Brasil e Uruguai. Objetiva-se traçar um painel dos modelos de avaliação da educação superior utilizados nesses países, a partir das suas concepções, características técnico-metodológicas e dimensões das avaliações, identificando-se os atos normativos que as legitimam e as sustentam. A partir da literatura específica, (1) delineiam-se os percursos, a confluência conjuntural e estratégica dessas propostas de avaliação da educação superior, os desafios e as perspectivas para a sua consolidação; (2) desvelam-se elementos para explicitação de (a) concepções de qualidade apropriadas nesses processos de avaliação e acreditação da educação superior, bem como (b) enfoques metodológicos utilizados com vistas à melhoria desse nível de ensino. O ensaio revelou a adoção de uma concepção comum de avaliação da educação superior, nesses países, tendo como princípios básicos (1) contextualização; (2) avaliação global; (3) participação de diferentes setores e segmentos das respectivas instituições de ensino superior.

Palavras-chave: Avaliação; acreditação; certificação; marco regulatório; melhoria da qualidade.

“Está o nosso pensar em condições de conhecer o mundo real, podemos nós produzir, nas nossas representações e conceitos do mundo real, uma imagem espetacular (das Spiegelbild) correta da realidade?” (Engels, 1985, p.387¹)

I - Introdução.

É sabido, e amplamente difundido na literatura da área, que ao final da década de 80 e princípios dos anos 90, o tema da qualidade começou a se afirmar no cenário e na agenda da educação em diversos países de América Latina, especialmente em razão da situação de fragmentação, diversificação institucional e disparidade nos níveis de qualidade do ensino. (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2004). Na perspectiva de Fernández Lamarra (2005) a década de 90 foi da qualidade educativa e integração nacional na América Latina onde se realizaram avanços significativos em vários países, quanto a avaliação da qualidade na educação superior, e se desenvolveram processos de acreditação² de caráter nacional e, também, em nível regional.

Nessa perspectiva, estudos de caráter comparativo têm demonstrado que diferentes países, ocupando lugares distintos no contexto mundial, aparentemente, apresentam semelhantes direções no desenvolvimento das políticas de avaliação dos seus respectivos sistemas educativos. No entanto, como afirma Weiss (*apud* Goldberg e Souza, 1983), programas avaliativos são instrumentos políticos e a semelhança de alguns princípios orientadores na

definição de determinadas políticas avaliativas esconde, por vezes, causas e razões muito diferentes.

Bernstein (1990) pondera que "os sistemas educativos modernos são, no essencial, muito mais similares do que distintos, qualquer que sejam as diferenças quanto às ideologias e práticas políticas, que separam as sociedades modernas"(p.130). Restziegel (*apud* Krawczyk e Vieira, 2003), acrescentando elementos a essa reflexa, alerta para o fato de que

[...] os fenômenos observados em nível regional podem pertencer a uma tendência mais ampla - mundial - ou constituir exclusivamente uma tendência interna do contexto particular. O que se pretende afirmar, enfim, é que a dita história regional tem, simultaneamente, características universais e particulares (p.132).

Por isso, se considera importante o desenvolvimento do presente estudo, pela possibilidade que oferece para a compreensão das formas em que as políticas de avaliação da educação superior estão sendo desenvolvidas, especialmente na América Latina, bem como para a indicação da importância a elas atribuída, e da forma em que se circunscrevem no processo nacional das propostas de melhoria da qualidade do ensino nesse nível.

O papel primordial atribuído à temática da qualidade e avaliação propicia uma breve reflexão, também, sobre suas distintas concepções assumidas, especialmente na América Latina, tanto a nível nacional como regional, indicando que esse debate está pendente na região apesar dos progressos parciais e localizados (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2004). Inclusive, segundo o autor, muitas vezes são assumidas concepções diferentes em distintos processos de avaliação e acreditação, pelo fato de ser difícil e complexo se estabelecer acordos sobre a qualidade da educação, sua eficiência e produtividade.

Não existe consenso sobre a noção de qualidade, tampouco, esse é um conceito unívoco e fixo, visto ser construído através de consensos e de negociações. Na realidade, como afirma Dias Sobrinho (1995), citado por Fernández Lamarra (*op.cit.*), este conceito é uma construção social, que varia segundo os interesses dos grupos de dentro e de fora da instituição educativa, e que reflete as características da sociedade desejada para hoje, e projetada para o futuro. O autor (*op.cit.*), recorrendo-se às reflexões de Dilvo Ristoff, entende que se deve avaliar para planejar e para evoluir, visto que avaliar é uma forma de restabelecer compromissos com a sociedade; de repensarem objetivos, modos de atuação e resultados; de estudar, propor e implementar mudanças nas instituições e em seus programas.

Assim, cabe ressaltar a definição oferecida pela Rede Ibero-americana para a Acreditação da Qualidade na Educação Superior (RIACES), que indica o conceito de qualidade vigente nos sistemas de avaliação da educação superior da região:

Grado en el que un conjunto de rasgos diferenciadores inherentes a la educación superior cumplen con una necesidad o expectativa establecida. En una definición laxa se refiere al funcionamiento ejemplar de una institución de educación superior. Propiedad de una institución o programa que cumple los estándares previamente establecidos por una agencia u organismo de acreditación (RIACES, 2008, p.21).

Nessa perspectiva, a delimitação do tema deste estudo explicita-se na tentativa do exame de traços comuns às concepções e à evolução dos processos de melhoria da qualidade e do

credenciamento da educação superior no Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul), especificamente em três países - Argentina, Brasil e Uruguai. A escolha do objeto se justifica pela proximidade territorial desses países e, sobretudo, porque eles compoem, juntamente com o Paraguai, o referido bloco em sua formação original.

O esforço para gerar imagens comparativas, pontuando-se aportes da literatura contemporânea específica, tem um interesse que transcende ao mero esforço acadêmico e se inscreve na tentativa mais ampla de desenhar e obter visões comparativas no campo da educação superior, especificamente, em torno dos grandes marcos da avaliação que vem sendo apropriados na América Latina.

Conjugando tarefas na busca e acumulação de informações de um lado e, a leitura e discussão de material analítico, de outro lado, o presente ensaio tem como principal objetivo esboçar um enquadramento geral, ainda que provisório, acerca dos diferentes sistemas, modelos ou formas de avaliação da educação superior adotados nesses países, a partir das concepções privilegiadas, das características teórico-metodológicas e das suas dimensões, com identificação dos respectivos atos normativos que lhes dão legitimidade e sustentabilidade nesses contextos.

Ao mesmo tempo, num enfoque crítico e problematizador, característico da análise comparativa, tenta-se delinear os percursos, a confluência conjuntural e estratégica das propostas específicas dos sistemas de avaliação da educação superior nesses países, bem como se procura apontar alguns desafios e prospectivas para a sua consolidação.

Nesse sentido, a abordagem assumida tem como premissa que

[...] los requerimientos de integración hemisférica - asumidos cada vez más como imprescindibles en América Latina - requieren estudios comparativos que contribuyan a adoptar políticas y programas educativos que hagan que la educación se convierta en factor esencial en el proceso integrador”(FERNÁNDEZ LAMARRA, MOLLIS e RUBIO, (2005, p.186).

A pertinência e a oportunidade do presente ensaio são destacadas ao se considerar que, desde o início das negociações da formação do Mercosul, ocorreu o estabelecimento de ações comuns no campo da educação, considerada elemento-chave da integração na região. E, como afirma García Guadilla (2008), mesmo que o tratado seja comercial, na sua constituição deu-se relevância aos aspectos culturais e educacionais, com o propósito de se alcançar um desenvolvimento com equidade. Inclusive, segundo a autora (op.cit.), dentre os diferentes blocos sub-regionais existentes, o Mercosul e o TLC (Tratado de Livre Comércio) delinearam explícitas políticas de integração ao nível da educação superior.

Diferentemente do ocorrido no âmbito de outros processos de integração regional e sub-regional, o setor educacional do Mercosul se organizou quase simultaneamente à assinatura do Tratado de Assunção³, com definição do Plano Trienal para o Setor, constituído por três programas prioritários, destacando-se a "Compatibilização e harmonização dos sistemas educacionais", e consignando-se alguns princípios básicos para o avanço da integração educacional do Mercosul. Ressalta-se que, dentre as cinco áreas prioritárias⁴ para o período 1997-2000, foram incluídas a avaliação educacional e a cooperação universitária, prevendo-se o estabelecimento de parâmetros regionais, no âmbito da avaliação, para facilitar o reconhecimento de estudos e a identificação de áreas de excelência.

Espera-se, que o presente trabalho forneça elementos substantivos para o entendimento ampliado das concepções de qualidade que vem sendo apropriadas nos processos de avaliação e acreditação da educação superior, bem como para a explicitação dos enfoques metodológicos privilegiados na melhoria permanente desse nível de ensino, nos países delimitados na tessitura deste ensaio. Espera-se, finalmente, que os subsídios fornecidos possam instigar novos debates acerca do fortalecimento de processos e estratégias avaliativas, que venham favorecer a melhoria permanente da educação superior, em especial, no Brasil.

II - Contextualização e Emergência da Avaliação da Educação Superior na América Latina.

Para Villanueva (2004), a avaliação da qualidade da educação superior, desde meados da década de 1980⁵, tem se apresentado como um dos principais temas da agenda das reformas educativas, em quase todas as regiões do mundo, sendo que

[...] La evaluación, y más en concreto la acreditación - entendida como una garantía pública de que la carrera o la institución cumplen con un conjunto previamente definido de criterios y de estándares y con los propósitos que ella misma comprometió ante la sociedad -, aparecieron como herramientas adecuadas para regular a través del Estado el sistema de educación universitaria desde la perspectiva de la calidad de los servicios educativos ofrecidos (p.1).

Num contexto de enfrentamento da crise de legitimidade pela universidade, em que se questiona a própria condição do conhecimento como um bem social pela incorporação da lógica de mercado a múltiplos aspectos da vida social, há mais de três décadas, em diversos sistemas educacionais, a avaliação assumiu status privilegiado.

Especialmente nos países da América Latina, a avaliação vem se caracterizando como um dos vetores estruturantes das políticas públicas educativas contemporâneas e, sobretudo na década de 1990, como assinalado em diversos documentos e produções acadêmicas, foram criados organismos para a avaliação e credenciamento da educação superior (MORA e FERNÁNDEZ LAMARRA, 2005). Incorporando heterogêneas concepções e procedimentos variados, a maioria dos países latino-americanos elaborou políticas de avaliação institucional destinadas a estabelecer critérios mínimos de controle da qualidade nesse nível de ensino.

Todavia, segundo Vesuri (*apud* MARTINEZ LARRECHEA, 2000, p.151) “no hay una receta única para la evaluación”, sendo criados organismos de avaliação e de credenciamento com características heterogêneas. Sem dúvida, as formas ou modalidades de avaliação praticadas traduzem diferentes funções, manifestas ou latentes e, certamente, uma mesma modalidade de avaliação, frequentemente, pode atender a mais de uma função visto que essa é uma atividade afetada por forças políticas, e que tem efeitos políticos (WEISS, *apud* GOLDBERG E SOUZA, 1983).

Via de regra, os diversos modelos e mecanismos de avaliação da educação superior adotados na América Latina, no âmbito de cada país, tem transitado entre a “*função de controle*” e a “*função de melhoria*”, as dinâmicas de avaliação interna e externa (comparação de resultados), provocando dilemas sobre o destino das informações coletadas. De uma concepção de avaliação como melhoramento da qualidade avançou-se para uma avaliação

reguladora, com fins de credenciamento e, também, para o credenciamento de carreiras, com novos controles de qualidade (GAZOLLA, In FERNÁNDEZ LAMARRA, 2007). Todavía, o autor (op.cit.) adverte que “la preocupación por el tema de la calidad es un denominador común en América Latina, aunque todavía resulta insuficiente la consolidación de los sistemas de aseguramiento y garantía calidad”(2007, p.34).

III - Cenários Específicos da Avaliação da Educação Superior, em países do Mercosul.

3.1- Breve Caracterização.

A maioria dos processos de avaliação da qualidade da educação superior no Mercosul, operados a partir da década de 90, foram motivados por normas governamentais como demonstrado no quadro resumo a seguir, que especifica a situação na Argentina, Brasil e Uruguai.

Marcos regulatórios vigentes sobre a qualidade da educação superior, organismos criados e respectivas funções em países do Mercosul *

Países	Marco Regulatório do Sistema de Ensino Superior		Organismo Nacional Criado Para Assegurar a Qualidade	
	Geral	Específico	Denominação	Funções
ARGENTINA	1- Constituição Nacional/1994 (consagra a autonomia universitária). 2- Lei Federal de Educação Nº.24.195/1994. 3- Lei de Educação Superior Nº.24.521/1995.	1- Lei de Educação Superior Nº. 24.521/ 1995: regulamenta a educação superior universitária e não universitária; faculta ao Estado exercer as funções de controle da qualidade da educação universitária. 2- Resolução Ministerial Nº.1717/2004.	1- CONEAU (Comissão Nacional de Avaliação Acreditação Universitária). 2- Critérios de avaliação da educação à distância.	1- Avaliação institucional. 2- Acreditação das carreiras de graduação. 3- Acreditação das carreiras de pós-graduação. 4- Autorização de funcionamento das instituições universitárias privadas, nacionais e provinciais.
BRASIL	1- Constituição Federal/1988. 2- Lei Nº. 9394/ 1996 (estabelece as diretrizes e bases da educação nacional).	1- Lei Federal Nº. 10.861/ 2004: institui o Sinaes e cria a Conaes - Comissão nacional de Avaliação da Educação Superior, com função de coordenar e monitorar o Sinaes. 2- Resolução Nº. 1263/ 64/ 65 de 2004: regulamentam os processos de regulação, supervisão, credenciamento, autorização de funcionamento e	- SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior).	1- Avaliação institucional. 2- Credenciamento das carreiras de graduação. 3- Exame do ingresso à educação superior

		reconhecimento da educação superior). 3-Portaria Ministerial N°.1.027/2006, cria a CTAA - Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação.		
U R U G U A I	- Constituição da República	1-Lei Orgânica da Universidad de la República/ 1958. 2-Lei 15.661 e Decreto N°. 308/1995:criam o sistema funcionamento de autorização e regulação das universidades e instituições universitárias privadas e o reconhecimento de seus títulos. 3-Lei 15.739:cria a ANEP. 4-Decreto N°.308/1995: ordena o Sistema de Ensino de Terceiro Grau Privado e cria o CCETP. 5-Leis 14.101 e 15.739: estabelecem o funcionamento da Comissão Coordenadora da Educação, presidida pelo Ministro da Educação e Cultura.	1-CCETP (Conselho Consultivo de Ensino de Terceiro Grau Privado) 2-ANEP (Administração Nacional da Educação Pública).	- Avaliação e acreditação de instituições privadas.

* Adaptado de: Fernández Lamarra. *Educación Superior y Calidad en América Latina y Argentina* [Los Procesos de Evaluación e Acreditación].Caseros: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2007.

Uma estratégia política, bastante significativa, adotada pelos países analisados, refere-se à criação de organismos específicos para a disseminação de práticas de avaliação e acreditação. Nos moldes das práticas aceitas e já adotadas universalmente parece que a solução encontrada pelos países analisados, para se evitar fragmentações dispersadoras e inoperantes sobre os sistemas de avaliação, foi a de atribuir à prerrogativa de elaborar os objetivos, as linhas gerais e as propostas operacionais sobre a qualidade da educação superior, a entidades ou organismos autorizados oficialmente.

Nesse sentido, fazem parte central das políticas da educação superior os organismos de avaliação (cuja lógica é a melhoria acadêmica) e de acreditação (cujo foco central está no controle e garantia da qualidade para certificação externa de programas ou instituições) e,

consequentemente, os conceitos de qualidade. Destacam-se, nesse contexto, os marcos regulatórios de cada país que demarcam os órgãos e os setores, pelo processo e suas respectivas esferas de competência pelas funções. Estratégias que, como aponta Fernández Lamarra (2007,p.35)”[...] constituyeran avances en materia legislativa, su desarrollo está ligado y condicionado al devenir político de cada país y por lo tanto, es muy heterogêneo.”

Dentre os países delimitados neste estudo, o Brasil se destaca por possuir uma norma particular, que cria e regulamenta um sistema de asseguramento da qualidade da educação superior, caracterizando a avaliação desse nível de ensino como uma política de Estado e não de governo. Distintamente, quanto à educação superior e ao monitoramento de sua qualidade, constata-se uma gama de regulamentos vigentes no Uruguai. Fato que, além de sinalizar a sua complexidade, certamente, poderá produzir contradições e superposições e, até mesmo, situações indefinidas acerca das reais responsabilidades do Ministério de Educação e Cultura nestes processos.

Nos diferentes cenários, identificado nesses países, emergem as características dos seus respectivos organismos nacionais que, seguindo distintos caminhos e com graus diferentes de desenvolvimento, promovem processos políticos de avaliação e acreditação, sendo seus traços gerais:

- **ARGENTINA** - A Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária (CONEAU), organismo estatal, iniciou suas atividades em 1996, operando de forma autônoma e desenvolvendo atividades de avaliação institucional externa em universidades nacionais e privadas, com uma multiplicidade de atribuições em matéria de avaliação e acreditação, dentre essas: a avaliação institucional externa em universidades nacionais e privadas; o credenciamento institucional para reconhecimento provisório de novas universidades privadas e para o reconhecimento definitivo de instituições universitárias, com reconhecimento provisório; a acreditação de programas de pós-graduação e de carreiras de graduação declaradas de “interesse público”- arquitetura, veterinária, agronomia, bioquímica, farmácia, engenharia, medicina e odontologia - ; a aprovação de projetos institucionais de novas universidades nacionais e provinciais; a aprovação de entidades privadas de avaliação e acreditação. Assim, dentre as suas funções está a outorga da autorização inicial para funcionamento de novas instituições, sendo que posteriormente, realiza o acompanhamento que culmina com a licença para que elas funcionem de forma autônoma. Para as carreiras de risco social, ou seja, cujo exercício profissional requer garantias de segurança para a população, o credenciamento é obrigatório no país. (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2004, 2005,2007).
- **BRASIL** - O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), como política de Estado, imprime caráter sistêmico à avaliação da educação superior ao tratar de forma igualitária as modalidades avaliativas que o integram: avaliação institucional (auto-avaliação e avaliação externa), avaliação dos cursos de graduação e avaliação do desempenho dos estudantes (RISTOLFF e GIOLO, 2006). Desde 2004,coordena avaliações e regulamentos e executa funções de credenciamento (garantia e certificação de qualidade) e avaliação (melhorias), Sua finalidade é garantir o cumprimento das responsabilidades sociais e científicas das instituições de ensino superior, incorporando processos avaliativos de todos os agentes e dimensões dessas. Sua função é a avaliação das instituições e dos cursos, bem como dos estudantes, sendo que a expressão “avaliação da educação superior” correntemente é utilizada para designar o fenômeno que, em outros países corresponde, tanto às modalidades de

avaliação para melhoramento, como à acreditação para garantia da qualidade. O conjunto de processos e atos consistentes de autorização de funcionamento, reconhecimento de programas e credenciamento de instituições é chamado de “regulação”; a palavra supervisão se refere à garantia da conformidade da oferta com a legislação. Os processos de melhoria, protagonizados por cada instituição, constituem a base das ações de regulação do Estado. Todas as instituições de ensino superior, vinculadas ao Sistema Federal da Educação Superior, estão obrigatoriamente envolvidas neste processo, seguindo as linhas gerais e comuns, porém, podem desenvolver, também, instrumentos próprios, segundo suas respectivas identidades, missões e compromissos institucionais (DIAS SOBRINHO, 2003,2002).

- **URUGUAI** - Não há, ainda, um sistema ou mecanismo de garantia da qualidade, de avaliação e acreditação no país. Embora não exista um processo homogêneo e unívoco em termos de consistência, existe a necessidade de autorização para as novas instituições funcionarem e o reconhecimento de programas, estabelecida normativamente para o setor privado. Ainda que não se constitua num real sistema de acreditação, existe uma série de exigências administrativas, com alguns elementos acadêmicos, para as autorizações de funcionamento e reconhecimento de Cursos, nesse nível de ensino. O Conselho Consultivo de Ensino de Terceiro Grau Privado (CCETP) funciona, desde 1995, no Ministério de Educação, regulado pela Administração Nacional da Educação Pública (ANEP). Sua função principal é a outorga e expedição das autorizações da graduação e pós-graduação (*dictámenes*) para as instituições universitárias privadas. No entanto, como comentam Fernández Lamarra, Mollis e Rúbio (2005) há controvérsias, entre o Ministério e a Universidad de La República-UR, sobre as atribuições avaliativas e de acreditação, não possibilitando a organização deste processo em nível de todo o sistema universitário, no país. Nesse sentido, ressalta-se que a UR mantém determinado monopólio sobre o sistema de educação superior, visto que por longos anos se manteve como a única instituição universitária do país.

Certamente, em decorrência da conhecida heterogeneidade que caracteriza a realidade dos sistemas de educação superior na América Latina, são várias as linhas adotadas na Argentina, Brasil e Uruguai para o delineamento das propostas de avaliação e credenciamento das suas respectivas instituições universitárias. Não obstante aos distintos procedimentos adotados, nesses países, evidencia-se que as propostas de avaliação da qualidade da educação superior têm sido encaminhadas, dentre outras medidas, com a re-estruturação dos órgãos gestores desse nível de ensino, e com a criação de organismos nacionais, que disponibilizam assessoria e assistência para apoio acadêmico na coordenação e organização das propostas avaliativas, levando em consideração realidades locais e estratégicas, planos nacionais e sub-regionais.

Tendo como referência a breve síntese geral apresentada, percebe-se que:

- (1) No Brasil, a palavra acreditação não incorpora a proposta oficial de avaliação da educação superior, portanto, não tem o significado de garantia de qualidade (DIAS SOBRINHO, 2003).
- (2) A maioria dos organismos de acreditação é governamental (Argentina e Brasil), controlada pelo Estado, possivelmente ancorada pela premissa de que as agências públicas estejam em melhor posição para desenvolverem processos relacionados aos aspectos públicos da educação, oferecer informações seguras sobre instituições educacionais à sociedade na perspectiva do alinhamento dessas com as decisões e interesses públicos.

- (3) Os esforços oficiais, relativos ao fortalecimento das agências de avaliação e credenciamento da educação superior, nos três países analisados, são concretizados nos respectivos marcos regulatórios que, certamente, resultam da necessidade de potencializar a cultura da avaliação como um processo permanente e sistemático que possa contribuir para a melhoria da qualidade da educação superior na região.

Constatou-se que o CONEAU (Argentina) acumula grande experiência (1995), estando em constante desenvolvimento nos aspectos teóricos e metodológicos das práticas de avaliação e acreditação. Todavia vale ressaltar, embora o sistema de avaliação da educação superior no Brasil tenha se constituído em política de Estado apenas a partir de 2004, com o SINAES, que este país acumula inegável experiência na avaliação das instituições e programas, a exemplo: a avaliação, em nível de pós-graduação, executada desde a década de 60, pela Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior); o “Programa de Avaliação institucional das Universidades Brasileiras”(PAIUB), desenvolvido na década de 90; o Exame Nacional de Cursos- ENC(Provão), utilizado entre 1996 e 2003.

Ratificando a análise apresentada por Martínéz Larrechea (2003), pode-se verificar que embora a experiência do Uruguai seja bastante incipiente, a falta de coordenação apresenta-se como o grande desafio do sistema de educação superior no país. O pólo estatal do modelo de coordenação do ensino superior no país é fragmentado, e o seu sistema de avaliação carece de um âmbito de análise, reflexão, debates e decisões de políticas públicas de médio e longo prazo (op.cit.,2003).

3.2- Visão geral dos processos e procedimentos utilizados.

3.2.1- ARGENTINA - O seu principal organismo de acreditação é a CONEAU, que funciona jurisdicionado ao Ministério de Cultura e Educação, com apoio de Comissões Assessoras e Comitês de Pares de Avaliadores. As atividades de acreditação promovidas e coordenadas por esse organismo se fundamentam nos processos de avaliação institucional realizadas pelas instituições interessadas. A avaliação institucional deve se realizar de forma permanente e participativa, enquanto um processo contínuo e com caráter construtivo que considera tanto os aspectos quantitativos e quanto os qualitativos, tem como objetivo melhorar a qualidade de uma instituição através de um interrogatório sobre os seus resultados e, especialmente, suas ações, identificando problemas e compreendendo-os em seu contexto. Para tanto, ela serve para interpretar, mudar e melhorar e não para normatizar, prescrever e muito menos como atividade punitiva. A concepção de avaliação institucional desenvolvida, e realizada por meio da avaliação externa, define que esta é histórica e contextualizada; independente e feita com a participação de pares; rigorosa, ética e concisa; preza a participação de todos os setores da IES; respeita o projeto institucional; tem bases qualitativas e quantitativas; está estruturada a partir da auto-avaliação e, por último, deve primar pelo respeito à autonomia universitária.

Assim, a avaliação objetiva recomendar ações de melhoria para as IES, além de gerar relatórios a serem usados na acreditação de escolas particulares. Para tanto, a visita externa deve propiciar: a) a análise do relatório de AI para constatação da articulação entre os objetivos e a missão da IES e o seu projeto institucional; b) um estudo da capacidade da IES para cumprir os objetivos propostos; e c) a identificação de pontos fortes e fracos nos setores pedagógicos e de gestão da instituição.

A avaliação institucional, com ênfase na avaliação para a melhoria, se realiza em duas fases - a auto-avaliação e a avaliação externa -, e este duplo processo contém sete etapas:

- (1) Assinatura do acordo-compromisso entre a instituição e a CONEAU.

- (2) Estudo do relatório da avaliação institucional pela Comissão Externa e preparação da visita.
- (3) Vista dos pares (Comissão Externa), com realização de entrevistas e preenchimento de instrumentos.
- (4) Preparação do relatório da Comissão Externa para entrega à CONEAU/desenvolvimento das atividades do Comitê de pares Avaliadores.
- (5) Apresentação ao reitor, para considerações, do relatório da Comissão Externa após exame pela CONEAU.
- (6) Plenária na CONEAU para debate sobre as considerações do reitor da IES e definição sobre Relatório Final - recomendações.
- (7) Aprovação do informe final (solicitação de reconhecimento, no caso de IES privadas), publicação e difusão do mesmo com os comentários do Reitor. Apesar de não promover *rankings* ou punições, este documento, em momento posterior à avaliação, é um dos elementos utilizados no processo de acreditação das IES privadas.

3.2.2- BRASIL - O SINAES é acompanhado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES-, como um órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, que tem como função estabelecer os parâmetros gerais e as diretrizes para a operacionalização do sistema de avaliação. Evidencia-se que a operacionalização do Sistema está sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. Articula processos internos e externos, podendo ser entendido como um processo articulado de avaliação e credenciamento, coordenado e supervisionado por distintos organismos governamentais. Tem como base a avaliação institucional, que compreende a avaliação externa avaliação interna, principalmente com seu componente central, a auto-avaliação que é obrigatória. Engloba os processos de regulação e supervisão da educação superior, o credenciamento institucional e a autorização e reconhecimento de cursos de graduação, incluindo o processo de auto-avaliação, a posterior avaliação externa e a certificação. São seus princípios orientadores:

- (1) *Responsabilidade social*, em que todas as instituições são responsáveis pela qualidade e quantidade de suas atividades e produtos educativos em função das necessidades e dos valores públicos.
- (2) *Reconhecimento da diversidade* do sistema e *respeito à identidade* institucional.
- (3) *Globalidade*, significando que: ao *Estado* cabe a prática processos avaliativos que ofereçam uma visão global do sistema, com vistas ao estabelecimento de políticas de regulação e melhoramento; às *instituições* cabe o desenvolvimento de processos globais de avaliação de todas as dimensões e estruturas institucionais, combinando ações internas com externas, e contando com a participação efetiva dos distintos atores.
- (4) *Continuidade*, ou seja, criação de uma cultura de avaliação e de espaços públicos de reflexão e debates.

Compondo esse Sistema, para a avaliação individual foi instituída a Avaliação Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), organizada pelo Inep, por meio da sua Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior. Essa é realizada através de um exame nacional que mede: conteúdos programáticos previstos para o curso; habilidades para a aprendizagem permanente; competências para a compreensão da realidade brasileira e do mundo, além da própria profissão, e o perfil do estudante. Construído com base no perfil profissional, nas competências e nos conteúdos definidos nas diretrizes curriculares nacionais para cada curso,

processo que se realiza a cada três anos, para cursos de áreas diferentes de conhecimento. Constituído de uma prova e um questionário socioeconômico, conforme afirmam Polidori et al (2006), o ENADE tem um importante papel, tanto no processo de avaliação institucional, fornecendo subsídios para que as instituições alimentem a dinâmica da auto-avaliação, quanto na formulação de políticas para o sistema de educação superior do país.

3.2.3 - Uruguai⁶ - Mesmo sem contar com um sistema próprio de avaliação e acreditação, vale ressaltar as iniciativas específicas dos três subsistemas existentes no país:

(1) A *Universidad da República* por ser ente autônomo, assim como a ANEP, criou uma Comissão de Avaliação Institucional e publicou dois documentos orientadores:

- a. Delineamentos para a Avaliação Institucional, que supõe uma primeira fase de auto-estudo que gera um informe de auto-avaliação.
- b. Pautas para a Elaboração de Informes de Auto-avaliação. Além disso, desenvolveu no período de 1997-98 um processo de avaliação da Área Tecnológica (Faculdades de Arquitetura, Engenharia e Química).

A UR, também, tem realizado a avaliação externa de seu Plano Estratégico e desenvolveu a avaliação institucional da Faculdade de Agronomia.

(2) O *setor terciário público* não autônomo, coordenado pela Direção de Educação do MEC em 2002, se orienta por esquemas metodológicos diversos e plurais, de consistência para garantir o resultado final. Mesmo tendo como fontes imediatas para avaliação os delineamentos da UR e os critérios, padrões e indicadores elaborados pela Comissão Consultiva de Engenharia enquanto referência do mecanismo experimental do Setor Educativo do Mercosul (SEM), tem desenhado seus próprios modelos.

(3) O *setor universitário privado* realizou em Agosto/ 2002, o Seminário de padrões de Qualidade para Instituições de Educação Superior, na sede da Universidade Católica do Uruguai e se orienta por um modelo baseado nas experiências, critérios e dimensões presentes nos modelos do Conselho Nacional de Acreditação, da Colômbia e do Conselho Superior de Educação do Chile. Assim o processo de avaliação consta de uma fase de auto-avaliação, outra de contrastes externos e uma de análise das recomendações e definições de ações de melhoria. A Direção de Educação do Ministério da Educação e Cultura opera como uma instância fundamental de apoio e suporte para o Conselho Consultivo de Educação Terciária Privada.

Tanto o modelo da Universidad de La República, como os da coordenação de instituições terciárias públicas ou nos do modelo emergente auto-regulatório das universidades privadas, as auto-avaliações precedem, necessariamente, a avaliação externa e tem como resultado imediato um informe de auto-avaliação, com forte influência das experiências do CONEAU (Argentina) e do CNAP(Chile).

Ainda que a legislação do Uruguai tenha estabelecido o funcionamento da Comissão Coordenadora da Educação, presidida pelo Ministro da Educação e Cultura, esta carece de potencialidades resolutivas e só pode formular recomendações.

Esta breve caracterização, acerca dos processos e procedimentos utilizados por Argentina, Brasil e Uruguai na avaliação da educação superior indica, dentre outros aspectos, que:

- (1) Na Argentina, há uma distinção importante estabelecida pela CONEAU, entre a avaliação institucional e a acreditação, visto que a avaliação se propõe a melhorar a qualidade, ao passo que a acreditação busca assegurar níveis de qualidade segundo padrões predefinidos.

- (2) As linhas e diretrizes emanadas dos organismos nacionais de avaliação e acreditação se constituem em eixos estruturantes das instituições para seus processos de auto-avaliação direcionados para a melhoria da qualidade, com ou sem acreditação.
- (3) Os processos de avaliação e acreditação praticados na região têm procedimentos e características gerais comuns, sendo a auto-avaliação considerada como base e fundamento da acreditação e, principalmente, como estratégia de melhoria acadêmica e institucional.
- (4) Uma característica comum entre os modelos é a adoção de pares acadêmicos e comissões de avaliadores nos processos de avaliação externa, sendo que, em muitos casos, também se requer a participação de profissionais de áreas afins e representantes da sociedade.
- (5) Dentre os três países considerados, somente no Brasil o processo de avaliação da educação superior é obrigatório para todas as instituições, considerando-se os mecanismos de regulação do sistema.

Em linhas gerais, no que se refere às bases e fundamentos da avaliação externa, esses países revelam uma concepção de avaliação institucional que, dentre outros, tem por princípios básicos: (a) contextualização; (b) avaliação global; (c) participação de diferentes setores e segmentos das instituições de ensino. Princípios que têm relação direta com o debate e posicionamento de teóricos que defendem uma avaliação dissociada da coerção; ao contrário, trata-se de processo de negociação de sentidos e de ações, onde deve predominar a racionalidade; aceitação dos termos; acordo conjunto; universalidade; interesse comunitário; informação igual e completa; ausência de riscos; possibilidades; participação dos diversos atores institucionais (HOUSE *apud* DIAS SOBRINHO, 2003, p. 127-128).

Os órgãos responsáveis pela coordenação da política de avaliação da educação superior, em todos os países analisados (1) atuam de forma cooperativa com as respectivas instituições de ensino superior, efetivamente, adotando-se o princípio da avaliação formativa; (2) a avaliação externa visa, não só produzir relatórios ou pareceres que destacam aspectos positivos ou negativos, mas, recomendações que são debatidas com a comunidade acadêmica ou, no mínimo, com o reitor. O que, na operacionalização do processo, provavelmente, favoreça a cooperação entre os órgãos responsáveis pela avaliação e as instituições avaliadas, para que toda avaliação tenha o seu início marcado pela auto-avaliação.

Concebida como um momento primordial de reflexão sobre o papel e os objetivos, bem como a missão do educação superior junto à sociedade, a prática da avaliação institucional, inscrita nas propostas de avaliação e acreditação deste nível de ensino, na Argentina, Brasil e Uruguai, denota o respeito às suas respectivas peculiaridades institucionais, históricas e contextuais. Processo complementado pela

- (a) auto-avaliação, não só enquanto base e fundamento da avaliação externa, mas, sobretudo, como estratégia para melhoria acadêmica e institucional;
- (b) própria avaliação externa, que permite na interlocução com a Comissão Externa, o aprofundamento da reflexão das instituições de ensino superior sobre suas atividades, missão e compromisso social.

4 - Considerações finais.

A despeito das questões técnico-metodológicas e políticas que possam suscitar, bem como das barreiras iniciais da sua implementação, que por certo existiram e/ou existem, os modelos e mecanismos de avaliação e monitoramento da educação superior, têm proporcionado avanços significativos em relação à cultura da avaliação na educação superior, nos países analisados - Argentina, Brasil e Uruguai -, com destaque para os processos utilizados, o envolvimento dos atores, o debate suscitado acerca dos seus valores sociais e educativos.

Por outro lado, evidencia-se que a avaliação do ensino superior, em nível dos discursos apresentados oficialmente, está a serviço da melhoria do desempenho das instituições de ensino superior na região. Todavia a efetividade desta função merece, ainda, ser objetivada com o delineamento de indicadores, obtidos, possivelmente, a partir da realização de estudos empíricos que possam revelar como, e em que medida, os resultados das avaliações têm sido apropriados no interior das instituições de ensino superior na gestão da melhoria da sua qualidade.

Certamente, a auto-regulação movida pela competição por excelência está longe de ser o componente predominante da avaliação do ensino superior nesses países, mas é um componente que tende a ganhar visibilidade e a crescer à medida que novos mecanismos de avaliação forem complementados por outros, forem se aperfeiçoando e se consolidando como métodos capazes de, em conjunto, capturar qualidade e relevância, de disseminar essas informações para um público mais amplo, e de atualizar, em bases periódicas, a reputação dos cursos e das instituições de ensino superior.

Nesse cenário, sem negar a importância dos mecanismos de controle e de regulação externa, bem como das práticas avaliativas orientadas a produtos e resultados comparáveis, é importante ressaltar que os sistemas de avaliação e acreditação da região necessitam ser considerados muito mais que simples mecanismos de inspeção e fiscalização. Eles devem ser valorizados enquanto processos de comunicação e de construção de relações, que facilitam o alcance da qualidade e o conseqüente reconhecimento público, pois, qualidade é uma construção social e, como tal, requer muita reflexão, diálogo e esforço coletivo, portanto

[...] é importante que a avaliação não se reduza a controlar nem suponha a supressão da autonomia e da liberdade intelectual, tampouco que seja um instrumento para elevar a consciência dos problemas, para potenciar os sentidos dos fenômenos e para projetar novas possibilidades de construção. Portanto, contribua para a emancipação dos indivíduos e das sociedades (DIAS SOBRINHO, 2002, p.145).

Assumindo-se que o papel do Estado em relação à educação ultrapassa a simples avaliação e controle das instituições (função de regulação), entende-se ser necessária a formulação e implantação efetiva das políticas públicas específicas relativas a este nível de ensino, e que estas possam estar inscritas, também, na agenda dos processos avaliativos da educação superior, para que a avaliação possa assumir, efetivamente, o papel formativo de gerar o debate interno e externo sobre os novos rumos das instituições de ensino superior.

Para tanto, o fortalecimento dos processos de avaliação e acreditação da educação superior, no sentido de assegurar a sua qualidade nos países do Mercosul com aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições desse nível de ensino, requer uma estratégia de alianças e cooperação mútua para complementar as ações convergentes aos

objetivos comuns, ou seja, “[...] una alianza entre agencias de evaluación y acreditación, consejos de rectores universitarios, autoridades nacionales de educación y organismos internacionales, tanto en América Latina como en Europa”(MORA e FERNÁNDEZ LAMARRA, 2005, p.111).

NOTAS

¹ - ENGELS, Ludwig. Feurbach e o fim da filosofia alemã clássica. In: MARX & ENGELS. *Obras Escolhidas*. Lisboa: Edições Avante; Moscou: Editorial Progreso, 1985.

² - Considerada um mecanismo de validação internacional, a acreditação é “um processo de avaliação levado a efeito por organismo externo à instituições de educação superior e aos governos, que tem por objetivo garantir aos cidadãos que são alcançados certos níveis de qualidade previamente definidos pelas instituições de educação superior ou de seus programas (Tradução nossa, vide Mora e Fernández Lamarra , 2005, p.189 e 212); - “**ACREDITACIÓN** (*quality assurance y validation*). Proceso para reconocer o certificar la calidad de una institución o de un programa educativo que se basa en una evaluación previa de los mismos. El proceso es llevado a cabo por una agencia externa a las instituciones de educación superior. La acreditación -o certificación- reconoce la calidad de los programas o de la institución acreditada. Existe también acreditación internacional realizada por agencias de otros países. Supone la evaluación respecto de estándares y criterios de calidad establecidos previamente por una agencia u organismo acreditador. El procedimiento incluye una autoevaluación de la propia institución, así como una evaluación por un equipo de expertos externos. Las agencias u organismos acreditadores son a su vez acreditadas regularmente. En todos los casos es una validación de vigencia temporal, por una serie de años. Se basa en un conjunto de principios, relativamente básicos y homogéneos, aunque la diversidad de modelos es extensa”(Vide em RIACE, Glosario)

³ - Deu início à formação do Mercado Comum do Sul -Mercosul-, assinado em 26 de março de 1991, entre a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com o objetivo de criar um mercado comum entre os países acordados. Mais tarde, em 1994, o Protocolo de Ouro Preto foi assinado como um complemento do Tratado, estabelecendo que o Tratado de Assunção fosse reconhecido juridicamente e internacionalmente como uma organização.

⁴ - Inovação educacional, avaliação educacional, cooperação universitária, sistema de informações e educação e trabalho.

⁵ - A partir da década de oitenta, o interesse demonstrado pela avaliação, sobretudo por parte de governos neoconservadores e neoliberais, começou a ser traduzido pela expressão “Estado Avaliador”(cf. Neave, 1988;Henkel.1991;O’Buachalla,1992;Hartley,1993).

⁶ - Todas as informações contidas neste sub -tópico foram extraídas de Martínez Larrechéa (2003).

REFERÊNCIAS

- ✓ DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação - Políticas Educacionais e Reformas da Educação Superior*.São Paulo: Cortez,2003.
- ✓ DIAS SOBRINHO, José. *Universidade e Avaliação: entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular,2002.
- ✓ BERNSTEIN, Basil. *Poder, educación y consciencia*. Sociología de la transmisión. Barcelona: El Roure,1990.
- ✓ FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto. *Educación Superior y Calidad en América Latina Y Argentina* [Los Procesos de Evaluación y Acreditación]; Caseros: Universidad Nacional de Tres de Febrero,2007.
- ✓ FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto. Hacia la Convergencia de los Sistemas de Educación Superior en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*;Nº. 35; Maio/agosto/2004. Disponible em < <http://rioei.org.rie3502.htm>>; Consultado em 09/08/2008.

-
- ✓ FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto, MOLLIS, Marcela, RUBIO, Sofía Dono. La Educación Comparada en América Latina: situación y desafíos para su consolidación académica; *Revista Española de Educación Comparada*; N°.11, p.161-188; Madrid; 2005.
 - ✓ GARCIA GUADILLA, Carmen . Balance de la década de los “90” y reflexiones sobre las nuevas furezas de cambio em la educación superior. Disponível em < <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/mollis/gguadilla.pdf> >; Consultado em 10/08/2008.
 - ✓ KRAWCZYK, Nora Rut e VIEIRA, Vera Lúcia. Estudos comparados nas análises sobre política educacional da América Latina, In: KRAWCZYK, Nora Rut; WANDERLEY, Luiz Eduardo (org.). *América Latina - Estado e reformas numa perspectiva comparada*.São Paulo:Cortez, 2003 .
 - ✓ LARRECHEA, Enrique Martínez. A Educação Superior de Uruguay en Transición: Inercias y Horizontes de Cambio - Informe Nacional de Uruguay para IESALC/ UNESCO - Borrador Final; IESALC/Ministerio de Educación y Cultura Montevideo/ 2003. Disponível em <<http://www.tpp-uerj.net/olped/documentos/pesquisas/0036.pdf>> Consultado em 28/ 08/2008.
 - ✓ LARRECHEA, Enrique Martínez. En búsqueda de la calidad de la educación superior: enfoques académicos de la evaluación institucional en América Latina; *Revista de la Dirección de Educación* (Montevideo);Nº.9, p.151-175; Montevideo, 2000.
 - ✓ MORA, José-Ginés; FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto (Coord.). *Educación Superior Convergencia entre América Latina y Europa*.{Procesos de Evaluación y Acreditación de la Calidad];Caseros: Universidad Nacional de Tres Febrero, 2005.
 - ✓ POLIDORI, Marlis Morosini; MARINHO-ARAÚJO, Claisy M.; BARREYRO, CLadys Beatriz. SINAES: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas*;Vol. 14; Nº.53;Rio de Janeiro;out/dez/2006 ; Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010440362006000400002&script=sci_arttext>; Consultado em 02/08/2008.
 - ✓ RIACES(Rede Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior. *Glosario*. Disponible em <[http:// www.riaces.net/glosario.html](http://www.riaces.net/glosario.html)> ; Consultado m 08/08/2008.
 - ✓ RISTOFF, Dilvo; GIOLO,Jaime. O Sinaes como Sistema.*Revista Brasileira de Pós-graduação*;Vol. 3; N. 6, p.193-213, Brasília,Dez/2006.
 - ✓ VILLANUEVA, Ernesto. La acreditación en América Latina: el caso de Argentina en la RIACES y en el MERCOSUL. *Revista Iberoamericana de Educación*; Nº. 35; Maio/agosto/2004. Disponible em < <http://rioiei.org.rie3502.htm>>; Consultado em 09/08/2008
 - ✓ WEISS, Carol. Pesquisa avaliativa e contexto político, In: GOLDBERG, Maria Amélia Azevedo;SOUZA, Clarilza Prado de (org.); *Avaliação de programas educacionais -Vicissitudes, controvérsias, desafios*. São Paulo: EPU, 1982.